



TITLE:

## 第3部 総合討論「水源環境税のガバナンス」:討論2

AUTHOR(S):

田中, 充

---

CITATION:

田中, 充. 第3部 総合討論「水源環境税のガバナンス」:討論2. 財政と公共政策 2012, 52: 79-83

ISSUE DATE:

2012-10-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/179976>

RIGHT:

流域委員会の立ち上げにかかわり、後に委員長も務められた宮本博司さんも、「いまの流域委員会でやってきた議論を、もっと地に足を着けて広がらせていくという、まさに次の段階での運動というか、活動というのができなかったのが非常に残念」とおっしゃっています（宮本博司（2009）「淀川水系のガバナンス」『淀川水系から考える重層的環境ガバナンス』科学研究費特定領域研究「持続可能な発展の重層的環境ガバナンス」報告書）。

森や水のガバナンスを考えるにあたって一方に政府管理、他方に住民自治という軸を取ったとき、このグラデーションの中に様々な組織が存在するでしょう。その対象とする空間スケールは、大きなところから小さなところまで多様です。流域単位での参加ということを考えたときに、往々にして、この対象とする空間スケールは小さいが、自治的に管理をしているようなところが抜け落ちてしまったり、そこと齟齬をきたすということが起こり得るかと思います。

水・森のガバナンスということ考えたときに、そういった既存の組織との関係をどう考えたらいいのかという、以上の2つを私の方から論点、コメントとして挙げさせていただきたいと思います。

## 討論2

法政大学社会学部

田中 充 先生

法政大学の田中でございます。よろしくお願いいたします。私は、いま議論になっています、かながわ水源環境保全県民会議の座長を、2012年4月からさせていただいています。それまでは、県民会議のもとに二つの専門委員会、施策調査専門委員会と市民事業専門委員会があり、その施策調査専門委員会の委員長をさせていただいていたのですが、この4月から、全体座長をさせていただくことになりました。

そういう立場もあるのかと思いますが、今日ここにお招きいただいたので、皆さんの発表を聞いてコメントをさせていただきたいと思います。

県民会議の、ここでの論点といいますか、特に宮永さんがご発表された中で、少し落ちているかなと考えたこともありますので、補足的にご紹介させていただこうと思い、まず一つ目のスライドを考えてみました。

そもそも県民会議の役割は何か、どのような役割に、あるいは観点に立脚すればよいのか。そこに帰着するわけですが、先ほど、県民会議の設置要項に四つの課題があるということは長谷川さんからご紹介いただきました。

ですが、実際に水源環境保全の施策を評価するということを考えたときに、その評価をする主体である県民会議の構成員はどうなっているかということです。一応、専門家としては財政学とか水質、あるいは生物、森林、情報といった専門家が7、8名と、あとNPO団体と公募市

民と団体関係者から設置されており、第1期計画の平成19年から23年の5カ年の間は、合計で30名でした。

平成24年4月から第2期の計画に移りまして、1期計画が5カ年計画なものですから、5カ年計画の中を2年任期と3年任期に区分して進められます。そこで委員構成ですが、第1期の段階では30名の委員で構成されていたわけですが、これが第2期になって24名に削減されました。

従って、何を言いたいかという、そういう集団が全体会合として県民会議全体、全員が集まる会が年に4、5回です。あと、分野別の専門委員会も、やっぱり年に4、5回です。そういう会合の中で、果たしてどこまで水源保全施策の評価ができるか。このことは、確かにご指摘のとおりです。本格的に施策の効果を測定しようとする、これは後で、もう一回出させていただきますが、もう少ししめの細かな県民会議活動が必要ではないかと思います。

しかし、少しこの点が工夫されているのは、活動チームという、特に公募の市民、またNPO関係者が入る活動チームが県民会議の中に設立されており、例えば森林モニターチームとか水質モニターとか、広報・コミュニケーションのように、複数の活動チームに自分の選択で加わることができます。

例えば、水質モニターチームに加わるとすると、水が浄化されているか、川やダムの水がどこまできれいになっているか、それに対する問題点はないかとか、水質浄化に関する事業、下水道整備事業や合併浄化槽の設置というのが本当に効果を上げているのかどうか、こういうことを現地を見て確認するという活動が行われます。

そういう活動チームが幾つかあり、加えて、専門委員会のように、会議室で県の担当課や研究機関と意見交換、情報交換をしながら、主に文書を読み取り、水源保全施策を評価する活動もあるということになります。

もう一つ、議論になったのは、事務局は県担当課の水源環境保全課が所管しておりますが、こういう在り方がいいのかどうかという事務局体制についても議論がありました。これまでのところは、担当課に事務処理と資料の作成をお願いしているわけです。もちろん、県民会議としてどういう資料をつくってほしいかという事前の調整はあるのですが、基本的には、ある程度お任せしております。

ですから、先ほどの宮永さんの図だったと思いますが、行政と議会、あるいは県民と、その間に中立に立つ県民会議という構図を考えたときに、本当は、県民会議は独立事務局を持って自ら情報収集し、文書の提出を求めていくとか、そういうことが本来は必要なんだろうと思うのです。

ある意味、このことは県民会議の独立性とも関わって、行政内組織という限界があるのではないか、これが県民会議のあり方の前提になっているのではないか、これが一つ目の指摘です。ですから県民会議というのは、設置要項上、大きな役割を担っているわけですが、それは幾つかのところで、限界性があるということが第1の点です。

第2の話は、県民会議における特に重要な役割は、水源環境税の使い方を検証することであるというのが、私の理解です。税の使い方は、水源環境保全施策の実施に投入されており、水源環境税で実施している施策の効果を評価し、検証するということだと思います。

そこで問題になるのが、水源環境税は何を目指して、どういう目的税といいますか、目的で導入された制度なのかというと、良質な水の安定的確保という、大きな政策目標があるわけです。これが、この税の大目的です。

良質な水というのは、良好な水質ということです。安定的な確保というのは、喝水が生じないように、ある程度豊かな水量が確保されるということを意味します。ですから、良好な水質と豊かな水量という両面にわたって確保される、こういう県民の水源を確保しようということです。この点は、もう少し周辺の施策を含めて考えると、税による水源環境保全施策だけでは、このような良質な水の安定的な確保は実現しないわけです。

ここで言う水源環境税を投入して実施している施策は、良質な水の安定的確保の一部を実現しているに止まる。この目的は、水源環境保全税では担いきれない大変広範で重要な課題ということです。

例えば、上流で実施されている下水道整備事業、あるいは一般財源で投入される森林保全事業やシカなどの獣害対策、そういう関連施策が全て累積して、初めて、ここで掲げる良質な水の安定的確保という大目的に近づいていくわけです。

では、水源環境保全税を入れたから、どのくらい改善し、目的に近づいたのか、このような効果をどうやって分析し、効果を測定するのか、ということがなかなか難しい。水源環境税の効果を測定し、検証するとしても、そもそもこうした構造があるのではないかということです。

しかし、県民会議としては、設置目的上でそのように設置されているものですから、この点を解明しないといけないということで、良質な水の安定的確保を測定するための指標や測定手法、その効果の検証手法を考えなければいけない。この点が、県民会議が直面している大きな課題になっています。

もう一つの論点は、水源環境税の使い方ということからみると、どのような施策が水源環境保全により効果的かという点から、関連施策も含めて、総合的な観点である種の補強とか組み替えというようなこともできないことはない。大枠の施策大綱は一応決められているけれども、部分的に、例えば事業のこういう点を少し工夫してはどうだろうかという、ある枠の中での操作は可能です。ですから、そういう取組において、より適切な施策を提案し補強する、1次計画から2次計画に移る段階で、部分的に施策を追加することは可能です。そういう点では、県民会議は、一定の限界はあるけれども、水源保全施策に非常に重要な役割を果たすことが可能になっています。

別の論点ですが、水源環境税の使い方を検証するという、もう一つの出口では、県民に対する説明責任ということになります。県民会議は、県民の中から選ばれた公募市民と、NPO関係者や団体関係者などが加わっており、一般の県民からすれば一番近いところで、その水源環

● 環境保全税の使い方や効果を見ているわけです。そういう点では、税の使い方、その効果ができるだけ分かりやすく県民に情報提供していくことが必要だと思いますので、こうした課題を果たしていくも重要な役割になると考えます。

そこで、ご指摘の中で、言及されていない点が幾つかあるかと思いますので、以下、私なりに追加させていただきます。

1点目は、宮永さんも指摘されたと思うのですが、水源環境保全税の収入面、税そのものに直接関与できないというところがあります。税から入ってきたお金に対して、施策をどうするかという取組はあるのですが、これは県民会議の権限の限界だろうと思います。そういう議論もないわけではないのですが、県民会議というのは、収入の側にはなかなか口出しできません。

二つ目は、県民会議が参加の場であるという議論はありますが、もう一つは参加のシステムづくりの場でもあるということです。ですから、参加の場であるというのは、そこに、県民意見を集約するという意味での場でもありますけれども、どのように参加を広げていくのか、参加システムづくりの検討の場でもあります。例えば、情報の提供の在り方とか、フォーラムの持ち方、ワークショップとか、いろいろな工夫は県民会議の主導性でできるわけですので、システムづくりというのも、県民会議の権限の中に入っているということです。

問題は、先ほどの指摘と少し重複するのですが、施策評価というのは本当に難しい。それは二つの意味での難しさがあり、前半の方は、県民会議に与えられている権限そのものからすれば、行政に置かれたある種の付属組織ですから、限られた場面、限られた活動の場の中で、限られた情報の範囲で政策評価をしていかざるを得ないという側面があることです。ですから、例えば長谷川さんが期待されているような共同責任が県民会議で果たされるかと言われると、なかなか難しいですね、ということになるのかなと思います。

もう一つは、水源環境保全施策そのものの構成が、先ほども言いましたように、県民会議が対象とする施策事業は、森林保全や水源保全の全体施策の中の一部に過ぎません。いわば、既存施策に対して税による特別事業を上乗せしているわけです。一般事業としても、森林保全、あるいは水質管理や下水道整備事業を実施しています。そういう一般事業に、さらに特別事業を上乗せしているわけですから、その上乗せした分だけ、どれだけ水質が、また水源環境がよくなったのかという測定は非常に難しいということです。

このような水源環境施策の効果をどう測るかという指標の設定が難しく、この点について手法を工夫しようということで、対象流域法とか、森林生態系評価手法とか、幾つかトライはしていますが、事業そのものをどう評価するかということの有力な解はまだ見つかっていないという実態があります。

この他、水源環境施策に内在する特質ということも挙げられます。これは自然施策なものですから、税の方はきちんと毎年約38億円と確保できるのですが、しかし、これにより施策事業を展開する相手方は、例えば川であったり、水、森、生き物だったりするわけです。そこで一つの問題点として、例えば上流から流れてくる水、そこに含まれている環境負荷がある以上



は、良好な水質は確保できません。とすれば、上流側にも資金投資をして施策展開する必要が生じてきます。すなわち自然生態系は連続しているということです。

あるいは、水源環境保全に取り組む区域にシカが入り込んできて、森林生態系を荒らしています。したがって、水源環境保全のためには、シカ管理が必要だという論議があります。このようなシカ管理を行う必要性に関しても検討が行われており、自然環境そのものを相手にする施策の難しさがあるということです。このように幾つか問題点はあります。

ただ私は、よいところも何点かあると思っております。プラス面の評価ですが、例えば県民会議は透明性や公開性が高く、かつ論議は県民会議の主導で行われています。会議の議題の設定や作業チームの設定、また施策評価の手法の開発などというのは、県民会議に主導性があるものですから、そういう点で、私は従来の審議会とか協議会に比べると、一定の主体性があると考えております。

また、流域協議会の在り方との関係は、先ほど大野先生がご指摘されたと思います。その点で、私はまだ比較しておりませんが、私が経験している範囲で考えれば、県民会議にもそれなりのプラス評価はできるのではないかとということで、まとめさせていただきます。

どうもありがとうございました。

### 討論3

#### 「森林政策・自然資源政策の観点から」

北海道大学森林政策学研究室

柿澤 宏昭 先生

ただいまご紹介いただきました、北大の柿澤と申します。私は森林政策が専門なので、この分野からのコメントになります。水資源管理というよりは、土地利用のコントロールという視点を中心に、またこの第3部だけではなくて、全体を含めてコメントさせていただきます。

私が土地利用のコントロールに着目するのは、水資源の管理や流域管理は、結局は土地をどうやって利用し、その利用をコントロールするのかに関わるからです。

先ほど諸富先生のお話しの中でルールづくりについて触れられ、土地の利用の方向についてもルールが必要なのではというご指摘がありましたが、ヨーロッパでは土地の利用に関する計画・規制の仕組みがしっかりしており、ある程度の土地利用のコントロールはできているから、むしろ水資源のコントロールのところに集中した取り組みがされているのではないかと思います。

土地の利用のコントロールに関して二つの点からお話をさせていただきますが、第1はスケールの問題です。一つは自然のスケールです。流域というのは入れ子状の構造を持っていて、小流域が幾つも集まって中流域ができ、それが幾つか集まって大きな流域ができとかたち